

关于环境问题的若干 财政思考

黄毅凤

经济发展依赖环境和自然资源的生产力的支持,同时又对环境质量产生不利的影响。20世纪下半叶,人类的发展已经在全球范围内威胁到人类自身的生存环境。在我国,随着经济的高速发展,环境污染已经成为不可忽视的问题,出现了比财政赤字更可怕的自然生态失衡:水土流失面积大于治理面积。风蚀和水蚀达380万平方公里,占国土面积的1/3;北方沙漠化面积每年新增2460平方公里;南方石漠化面积每年新增2000多亩;草原退化、碱化、沙化每年新增面积2000多万亩;工业三废污染局部改善,总体恶化;二氧化碳排放量居世界第二,酸雨面积扩大,水污染严重;水资源浪费,约70%的农业用水,利用率仅40%,耕地每年净流失300多万亩。环境保护是可持续发展战略的重要组成部分,对我国自然生态失衡问题切不可等闲视之。笔者试从公共财政学的角度探讨财政与环境保护之间的若干问题。

一、外部性问题

在西方经济学中,外部性理论是用以解答经济活动与环境问题的基础理论。这一概念是剑桥大学的马歇尔(A. Marshall)和庇古(A. C. Pigou)在20世纪初提出的,此后,奥尔森、科斯、诺思等经济学家又从不同角度丰富和发展了该理论。所谓外部性,是指某一个人或企业的行动影响了其他人或企业,但又没有负担应有的责任或没获得应有的报酬。环境问题的重要特点在于其“外部不经济性”,市场主体通常只从自身的角度考虑所面临的各种选择的成本与收益,而将经济过程中的环境成本代价转嫁给社会及未来。汽车排放废气、化工厂排放废水、上游农民使用农药、森林的过度砍伐等都是外部不经济的典型例子。

一旦外部性存在,资源或要素通过市场来配置就可能是低效或无效的。外部性理论引导人们在研究经济问题时,不仅要注意经济活动本身的运行和效率问题,而且要注意由生产者经营活动造成的但不由市场机制体现的对社会环境的影响。市场失效决定了公共经济或财政存在的必要性,环境污染的外部不经济性客观上要求政府进行干预,予以纠正。

二、公共产品问题

与外部性相联系的是公共产品。公共产品是与个人产品相对而言的,在消费上具有非排他性和非对抗性特征的物品。纯公共产品是市场失效的一种表现。

环境所提供的服务包含很多公共产品,如清洁的空气、干净的水、环境的质量、物种多样性等。但是,环境资源中的森林、草原、能源等则是一种具有非排他性、而在消费上具有竞争性的准公共产品,在这类公共资源的使用上。由于不存在任何激励机制使经济行为人从全局考虑宏观经济效益、生态效率和环境保护问题,必须采取某种限制消费人数的措施(如收费等),否则就会导致资源的浪费、环境的破坏和恶化。

此外,环保技术的推广也是既有公共品属性、又有私人品属性的准公共产品。接受环保技术推广和应用者学到知识技能后,增加了获得收入的能力(如生产制造防污染设备、兴办环保产业等),从这一角度看,它具有排他性与消费上的竞争性。但是,当工厂使用先进的环保设备,减少排污量,环境受污染程度减轻,环境质量得到改善,社会公众也从中受益,从这一角度看,环保技术推广具有外部经济性,并且有公共产品的某些属性,可见,它是具有二重性的准公共产品。

三、财政干预问题

外部性和公共产品的存在,为政府干预环境问题提供了机会和理由,必须依法强化政府的环境管理职能,除通过法律和行政手段来规范经济活动主体的行为之外,还应采用财政税收等经济手段进行必要的干预。

(一)根据“排污者付款原则”,对排污者征收排污费或税收(庇古税)。“排污者付款原则”认为产品或服务的价格应当反映全部的生产成本,即生产过程中所耗费的全部资源也应计入总成本。排污者应当支付其活动对环境所造成的全部损害,这样可以产生一种激励机制使排污者减少排污,以达到最优污染水

新世纪必将以一个新的姿态出现在世人面前。对于这
个新世纪的认识,可以从全方位进行剖析,本文着重从经济
角度论述。

本文认为,21 世纪的世界经济呈现如下特点:

一、全球化经济格局基本形成

经济全球化有多种定义。有人认为,所谓经济全球化
是指国际范围内统一运作的一种经济,无论资本流动、劳动
力市场、信息传送、原料提供、管理和组织等均实现国际化,
亦称“全球的网络化”。^①也有人认为,全球化过程本质是一个
内在充满矛盾的过程,它是一个矛盾的统一体:它包含有一
体化的趋势,同时又包含分裂化的倾向;既有单一化,又有
多样化;既有集中化,又是分散化;既是国际化,又是本土
化。^②

笔者认为,所谓全球化是指国际范围内统一运作的
一种“同质性”战略过程(尽管其间有异质性对抗的存在),无
论是经济、技术、政治还是军事、法律,甚至文化取向、价值
判断,均实现国际化。而这里经济全球化是全球化中重要
的组成部分,它是指全球经济活动在国际范围内日益密切
的过程。全球贸易的发展、对外直接投资增加、跨国公司的
国际渗透,再加上 60 年代以来的金融创新和 80 年代以来
的全球自由化浪潮等因素的协力作用,最终形成了经济全
球化的格局。

在 1950 年至 1985 年的 35 年之中,国际贸易规模扩大

21 世纪

世界经济特点

荆林波

平,即边际控制成本等于边际损害成本的污染水平。

我国自 1982 年正式建立排污收费制度以来,排
污收费项目有水、气、固体废物、噪声、放射性废物等
五大类 113 项。另一方面,在我国的税制建设中,保护
环境始终是一项重要内容。消费税、增值税、内资企
业所得税、外商投资企业和外国企业所得税、固定资
产投资方向调节税等税种均采取“奖限结合”的办法,
形成了鼓励保护环境、限制污染的鲜明政策导向,与
政府的其他有关措施相配合,在减轻或消除污染、加
强环境保护方面发挥了积极的作用。

但是,鉴于我国排污收费制度存在收费标准不统
一、管理监督力度不够、资金使用效益低下等问题,以
及有关税收措施所发挥的作用远远不能满足社会经
济可持续发展战略目标和社会主义市场经济发展的
客观要求,为加强环境保护,我们应借鉴国外的经验,
在进一步完善现行环境保护税收措施的基础上,尽快
研究开征环境保护税,使其作为环境税收制度的主体
税种,构建一套科学、完整的环境税收制度体系。

(二) 调整财政支出结构,增加环保支出。在市场
经济下“保护自然资源与生态环境,实现经济与社会

的可持续发展”是政府的重要经济职能。社会发展滞
后于经济发展,是我国经济转型期的特有现象之一,
我们必须在今后的改革过程中,高度重视生态环境的
保护,加速完善能源、交通、通讯、城市公用等社会基
础设施,实现经济与社会的协调发展。财政支出是政
府履行职能的外在价值尺度,财政支出结构则集中体
现了国家的特定历史时期内经济发展战略目标与重
点。我国政府对环境的投入仅占 GNP 的 0.7% 左右,
环保支出占我国财政支出的比重极小,不能有效控制
环境污染。当前,在构建我国公共支出基本框架、调
整财政支出结构时,应充分考虑环境问题,增加环保
支出,将资金主要用于帮助环境无害工艺、技术及设
备的研究、开发与推广,修建环境基础设施,治理重点
污染源,进行环保宣传教育等。在资金使用过程中,
应注意专款专用,提高财政支出效益,切实加强环境
保护,改善环境质量,实现经济、社会、资源和环境协
调和可持续发展。

作者单位 厦门大学财金系
责任编辑 王育 校对 小奇